

G.I.E.M. S.r.l. dhe të Tjerë kundër Italisë (GC) - 1828/06, 34163/07 dhe 19029/11, Vendim themeli 28.6.2018 (GC)

Konfiskimi i detyrueshëm i tokës 'së zhvilluar në mënyrë të paligjshme', pavarësisht nga çdo përgjegjësi penale: shkelje, nuk ka shkelje

Neni 1 i Protokollit nr. 1

Neni 1, par 1 i Protokollit nr. 1

Gëzimi paqësisht i sendeve në zotërim

Konfiskimi i detyrueshëm i tokës 'së zhvilluar në mënyrë të paligjshme', pavarësisht nga çdo përgjegjësi penale: shkelje

Fakte - Kërkuesit janë tre shoqëri me personalitet juridik dhe një drejtor i shoqërisë së katërt (Z Gironda).

Në bazë të ligjit italian të planifikimit, nëse konstatohet thelbësisht vepra penale e 'zhvillimit të paligjshëm të truallit', gjykata penale është e detyruar, pavarësisht nëse të pandehurit dënohen, të konfiskojë tokën e zhvilluar (dhe çdo ndërtesë mbi të), edhe nëse kjo është në zotërim të një pale të tretë (përveç rastit kur pretendohet të jetë vepruar në mirëbesim).

Kërkuesit u ankuan që ata ishin prekur nga masat e konfiskimit pa qenë formalisht të dënuar (dhe as shoqëria dhe as drejtorët e saj nuk ishin ndjekur penalisht; ose për shkak se vetëm drejtorët ishin ndjekur penalisht; ose për shkak se procedimi penal ishte parashkruar - ku ky është rasti i Z Gironda).

Ligji - Neni 7 i Konventës

(a) Zbatueshmëria - Një rishikim i çështjes nën dritën e kritereve të mëposhtme bëri që Dhoma e Madhe të konfirmojë përfundimin e arritur nga Dhoma në çështjen Sud Fondi srl dhe të Tjerë kundër Italisë (dec.) (75909/01, 30 gusht 2007, Shënimi Informativ 100): meqenëse masat e konfiskimit mund të konsideroheshin si 'penalitetet' në kuptimin e Nenit

të Konventës, ky Nen ishte i zbatueshëm, edhe në mungesë të procedimit penal për qëllimet e Nenit 6.

Ky përfundim nuk përjashtoi mundësinë e autoriteteve të brendshme për të vendosur 'penalitetet' (brenda kuptimit autonom të atij koncepti) nëpërmjet procedurave të ndryshme nga ato të klasifikuara si 'penale' sipas ligjit të brendshëm.

(i) A ishin vendosur konfiskimet pas dhënies së fajësisë për veprat penale? - Megjithëse më parë nuk ishte dhënë asnjë dënim penal në ngarkim të shoqërive kërkuese ose përfaqësuesve të tyre, masa e kundërshtuar e konfiskimit ishte megjithatë e lidhur me një 'vepër penale' bazuar në dispozitat penale të përgjithshme. Sidoqoftë, një përfundim i ndryshëm në lidhje me këtë kriter në vetvete nuk do të ishte përfundimtar.

(ii) Kualifikimi i konfiskimit në ligjin e brendshëm - Neni 44 i Kodit të Ndërtimit, që rregullon masat e konfiskimit në fjalë në këtë çështje, kishte titullimin 'Sanksione penale'.

(iii) Natyra dhe qëllimi i masës së konfiskimit - Natyra dhe qëllimi i konfiskimit të pronës së kërkuesve ishin ndëshkimore, pasi masa e konfiskimit ishte një sanksion detyrues, që nuk i nënshtrohej verifikimit të dëmit faktik ose një rreziku specifik për mjedisin, dhe në këtë mënyrë mund të aplikohet edhe në mungesë të një aktiviteti faktik për transformimin e tokës.

(iv) Ashpërsia e efekteve të konfiskimit - Masa e kundërshtuar e konfiskimit ishte një sanksion tepër i ashpër dhe ndërhyrës. Brenda kufijve të truallit përkatës, ajo ndërhynte jo vetëm tek trualli mbi të cilin ishte ndërtuar (ose ku synohej të ndërtohej) ose në lidhje me të cilin ishte konstatuar një ndryshim i ndaluar i përdorimit, por edhe tek të gjitha parcelat e tokës që përbënin truallin. Për më tepër nuk mund të kërkohej kompensim.

(v) Procedurat e adoptimit dhe zbatimit të masave të konfiskimit - Masa ishte urdhëruar nga gjykatat penale. Gjykata nuk ishte e bindur nga argumenti që gjykatat penale kishin vepruar 'në vend të një autoriteti administrativ'. Roli i gjykatës penale nuk ishte thjesht verifikimi që të mos ishte kryer asnjë zhvillim truall në mungesë ose në shkelje të një leje planifikimi, por gjithashtu të siguronte që zhvillimi, qoftë i autorizuar apo jo, të ishte në

përputhshmëri me të gjitha rregullat e tjera të zbatueshme (rregullimet planifikuese). Me fjalë të tjera, gjykatat penale vepronin në mënyrë të pavarur nga autoriteti administrativ, pozicionin e të cilit ato mund të mos e merrnin parasysh.

(Shih gjithashtu Varvara kundër Italisë, 17475/09, 29 tetor 2013, Shënim Informativ 167)

(b) Përputhshmëria me garancitë e Nenit 7

(i) Nëse masat e kundërshtuara të konfiskimit kërkonin një element mendor - Dhoma e Madhe konfirmoi që Neni 7, për qëllimet e ndëshkimit, kërkon një lidhje mendore që të demonstrojë një element të përgjegjësisë personale nga ana e autorit të veprës penale, pa të cilën ndëshkimi nuk mund të konsiderohet si i parashikueshëm.

Megjithatë, kjo kërkesë nuk e përjashton ekzistencën e formave të caktuara të përgjegjësisë objektive që rrjedh nga prezumimet e përgjegjësisë. Në parim, Shtetet Kontraktuese mbeten të lira për të penalizuar një fakt të thjeshtë ose objektiv si të tillë, pavarësisht nëse ai ka rrjedhur nga synimi kriminal apo nga neglizhenca. Prezumimet e faktit ose të ligjit do të ishin të pranueshme, me kusht që ato të mos kenë efektin e bërjes së pamundur për një individ të çlirohet nga akuzat në ngarkim të tij. Meqenëse Konventa duhet të lexohet si një e tërë, parimet e praktikës gjyqësore sipas Nenit 6 par 2 duhej të zbatoheshin edhe sipas Nenit 7.

(ii) Mungesa e një 'fajësimi' formal - Neni 7 përjashtonte caktimin e një sanksioni penal për një individ për sa kohë nuk është konstatuar dhe deklaruar paraprakisht përgjegjësia penale personale. Përndryshe do të shkelej parimi i prezumimit të pafajësisë i garantuar nga Neni 6, par 2 i Konventës.

Gjykata, duke theksuar që të gjitha vendimet e saj kishin të njëjtën vlerë ligjore (pasi natyra e tyre detyruese dhe autoriteti interpretues nuk varej nga struktura nga e cila ishin dhënë), deklaroi që vendimi Varvara nuk sillte në përfundimin që masat e konfiskimit për zhvillim të paligjshëm të truallit duhej të shoqëroheshin me dhënie fajësie të vendosura nga gjykatat 'penale' brenda kuptimit të ligjit të brendshëm. Zbatueshmëria e Nenit 7

nuk kishte efektin e 'kriminalizimit' nga ana e Shteteve të procedurave që, në ushtrim të diskrecionit të tyre, ata nuk i kishin klasifikuar sikur futeshin rigorozisht në sferën e ligjit penal. Ishte e nevojshme dhe e mjaftueshme për deklarimin e përgjegjësisë penale që të respektoheshin garancitë e parashikuara në Nenin 7, me kusht që ajo të rridhte nga procedimet në pajtim me Nenin 6.

Gjykata megjithatë duhej të konstatonte nëse masat e kundërshtuara konfiskuese të paktën kërkonin një deklaram formal të përgjegjësisë penale në lidhje me kërkuesit. Meqenëse shoqëritë kërkuese nuk ishin ndjekur penalisht vetë, çështja nëse deklarimi i përgjegjësisë penale i kërkuar nga Neni 7 duhej të përmbushte kërkesat formale dilte vetëm në lidhje me Z Gironda.

Ishte e nevojshme që fillimisht në një shoqëri demokratike të merret parasysh rëndësia e respektimit të shtetit të së drejtës dhe besimit publik në sistemin e drejtësisë, dhe së dyti, objekti dhe qëllimi i rregullave të zbatuara nga gjykatat italiane. Rregullat përkatëse synonin të shmangnin padënueshmërinë që do të rridhte nga një situatë ku, nëpërmjet efektit të kombinuar të veprave penale komplekse dhe afateve relativisht të shkurtra të parashkrimit, autorët e këtyre veprave e shmangën sistematikisht ndjekjen penale dhe, mbi të gjitha, pasojat e sjelljes së tyre të papërshtatshme.

Sipas mendimit të Gjykatës, nëse gjykatat konstatuan që qëndronin të gjithë elementët e veprës penale të zhvillimit të paligjshëm të truallit (si në çështjen e Z Gironda), ndërsa gjykimi u ndërpre thjesht për shkak të parashkrimit - dhe me kusht që të jenë respektuar të drejtat e mbrojtjes -, këto konstatime mund të konsideroheshin sikur në thelb përbënin 'fajësimin' e kërkuar nga neni për vendosjen e në penalteti.

(iii) Nëse masat konfiskuese mund të vendoseshin mbi shoqëritë kërkuese, që nuk ishin palë në gjykim - Duke patur parasysh parimin që një person nuk mund të dënohet për një veprim që përfshin përgjegjësinë penale të një tjetri, masa e konfiskimit që u aplikua, si në rastin në fjalë, për individët ose subjektet juridike që nuk ishin palë në gjykim ishte në papajtueshmëri me Nenin 7 të Konventës.

Meqenëse ligji italian që ishte në fuqi në atë moment nuk parashikonte përgjegjësinë e subjekteve juridike, shoqëritë me përgjegjësi të kufizuar, si të tilla, nuk mund të jenë 'palë' në procedimet penale, pavarësisht personalitetit të tyre juridik. Për pasojë, ato nuk mund të 'përfaqësoheshin' juridikisht në kontekstin e procedimeve përkatëse penale në çështjen në fjalë. Në këtë mënyrë shoqëritë mbetën 'Palë të treta' në lidhje me këto procedime. Megjithatë, veprimet (dhe përgjegjësia pasuese) e përfaqësuesve të tyre përkatës ligjorë u atribuoheshin drejtpërdrejt këtyre shoqërive.

Përfundime: shkelje në lidhje me shoqëritë kërkuese (pesëmbëdhjetë vota me dy); nuk ka shkelje në lidhje me Z Gironda (dhjetë vota me shtatë).

Neni 1 i Protokollit nr. 1: Ankesa u shqyrtua në pajtim me paragrafin e dytë të kësaj dispozite.

Në lidhje me qëllimin e ndjekur, shqyrtimi i çështjes së tashme të pronës së konfiskuar e bënte të dyshimtë që konfiskimi kishte kontribuar automatikisht në mbrojtjen e mjedisit.

Çdo ndërhyrje në gëzimin paqësisht të mjeteve të veta në zotërim duhet të marrë parasysh sa më poshtë:

(i) Duhet të jetë proporcionale, siç vlerësohet nën dritën e një numri faktorësh: mundësia e masave alternative më pak kufizuese, si prishja e strukturave që ishin në papajtueshmëri me rregulloret përkatëse ose anulimi i planeve të zhvillimit; natyra e kufizuar ose e pakufizuar e sanksionit (në varësi nëse ai prekte tokën e zhvilluar dhe të pazhvilluar, dhe sferat që u përkasin palëve të treta); dhe shkallën e fajësisë ose neglizhencës nga ana e kërkuesve (ose raportit ndërmjet sjelljes së tyre dhe veprës penale në fjalë).

(ii) Garancitë procedurale, që i ofrojnë individit një mundësi të arsyeshme për tu shprehur në lidhje me çështjen dhe për të diskutuar çështjet përkatëse në gjykime mbi bazë kontradiktoriteti që përputhen me parimin e barazisë së armëve.

Aplikimi automatikisht i masës së kundërshtuar të konfiskimit - përveç se në lidhje me palët e treta në mirëbesim - ishte qartazi në papajtueshmëri me këta parime:

(i) ai nuk i lejonte gjykatat të konstatonin cilat instrumente ishin me të përshtatshmit në lidhje me rrethanat specifike të çështjes ose, në përgjithësi, për të peshuar synimet legjitime përkundrejt të drejtave të atyre që prekeshin nga sanksioni; dhe

(ii) meqenëse shoqëritë kërkuese nuk ishin palë në gjykimet përkatëse, asnjë prej garancive procedurale të përmendura më sipër nuk ishte i zbatueshëm për to.

Përfundim: shkelje në lidhje me të gjithë kërkuesit (njëzëri).

Neni 6, par 2, i Konventës (Z Gironda): Kërkuesi ishte deklaruar fajtor në themel pavarësisht faktit që ndjekja penale veprës në fjalë ishte parashkuar; kjo përbente një shkelje të së drejtës së tij për tu prezumuar i pafajshëm.

Përfundim: shkelje në lidhje me Z Gironda (gjashtëmbëdhjetë vota me një).

Neni 41: nën rezervë.